

УДК 630*907.8+630*911

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ© *И.Ю. Харлов, канд. с.-х. наук, дир.**Е.В. Постовалов, науч. сотр.*

Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства, Сибирская лесная опытная станция, ул. Механизаторов, 5 а, г. Тюмень, Россия, 625017; e-mail: sfes@bk.ru

Организация использования лесов в Тюменской области в связи с включением субъектов Российской Федерации в 2007 г. в структуру органов государственной власти, реализующих государственные полномочия в сфере лесных отношений, а также отказом государства от участия в хозяйственной деятельности стала намного сложнее ввиду ее многокомпонентности: от нормативного обеспечения лесных отношений до определения качественных и количественных характеристик лесов, планирования и организации использования лесов и ведения в них лесного хозяйства, составной частью которых являются контрольные функции и надзор за исполнением лицами, использующими леса, Правил использования лесов и основанных на них требований лесохозяйственных регламентов лесничеств. Анализ организации использования лесов в Тюменской области показал, что региональный центр сконцентрировал все административные рычаги в единственном органе власти: от управления, контроля и надзора до организации ведения лесного хозяйства, что отличает современную региональную модель от существовавшей ранее муниципальной модели, ориентированной на принятие оперативных решений на местах органами управления лесным хозяйством – лесхозами.

Ключевые слова: управление, контроль, надзор, лесное хозяйство, органы власти, арендаторы.

В настоящее время организационная структура управления лесами в Тюменской области в связи с включением региональных властей в структуру органов государственной власти, исполняющих властные полномочия в сфере управления лесами, стала сложнее [1] (табл. 1).

В соответствии с передачей отдельных лесных полномочий с федерального на региональный уровень Тюменская область, как и другие регионы РФ [1, 3, 4, 6]:

1) утратила право на использование лесов в связи с тем, что органы государственной власти и органы местного самоуправления исключены из субъектов хозяйственной деятельности;

2) приобрела право на разработку нормативной правовой базы, связанной с регулированием вопросов организации использования лесов:

удовлетворение потребностей граждан для собственных нужд (заготовка древесины; заготовка и сбор недревесных и пищевых лесных ресурсов, включая установление ставок платы за их заготовку);

использование лесов для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты;

установление исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

3) получила возможность выработки собственной региональной стратегии освоения лесов (с учетом интересов местного населения, общественных движений, органов местного самоуправления и бизнеса), а также установления требований к мероприятиям по охране, защите и воспроизводству лесов.

Таблица 1

Организация управления лесами в Тюменской области

Компоненты организации использования лесов	Мероприятия
Нормативное обеспечение	1. Законодательная деятельность. 2. Научно-исследовательская деятельность.
Планирование	1. Лесоустройство: а) выработка предложений по границам и количеству лесничеств в административных границах Тюменской области; б) таксация лесов, проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов; в) проектирование защитных лесов, за исключением ценных лесов. 2. Разработка и утверждение лесных планов субъектов

	РФ. 3. Разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов лесничеств, лесопарков.
Принятие управленческих решений	Распределение компетенции: региональный уровень (департамент); муниципальный уровень (лесничество).
Осуществление контрольных функций	1. Проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов. 2. Прием: а) лесных деклараций; б) отчетов об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов. 3. Проведение проверок лиц, использующих леса, на соответствие их деятельности требованиям лесного законодательства (государственный лесной контроль и надзор).
Исполнение надзорных функций	Надзор специалистами лесничеств за реализацией проектов освоения лесов при аренде лесов и постоянном (бессрочном) пользовании лесными участками: а) освидетельствование мест рубок; б) проверка качества работ при приеме отчетов об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов: за безвозмездным пользованием лесными участками; за исполнением государственного заказа по охране, защите и воспроизводству лесов; в) приемка рекультивированных земель.

Особенности региональной организации использования лесов [1, 2, 4, 5]:

1. Лесное хозяйство рассматривается как объект совместной деятельности федеральных и региональных властей (управление, контроль и надзор), а также лиц, использующих леса (использование и освоение лесов).

2. Использование лесов, за исключением государственных нужд и собственных нужд граждан, является предпринимательской деятельностью.

3. Научно-исследовательская деятельность, являющаяся фундаментом организации использования лесов, наряду с иными видами использования лесов, в том числе и заготовкой древесины, причислена к видам использования лесов, осуществляемым субъектами предпринимательской деятельности.

4. Круг лиц, имеющих право на участие в имущественных отношениях, связанных с использованием лесов, в том числе при осуществлении предпринимательской деятельности, не ограничен.

Вовлечение в имущественные отношения неограниченного круга лиц стало возможно благодаря тому, что конкурсные процедуры, как форма организации использования лесов до 2007 г., предполагавшая участие в них только лиц, занимающихся лесохозяйственной деятельностью, заменены аукционной процедурой, где ограничения практически отсутствуют (табл. 2).

5. Лесоустройство как информационная основа организации использования лесов является не только федеральным, но и региональным информационным продуктом.

Тюменская область наделена оперативными полномочиями по распоряжению землями лесного фонда:

по проектированию лесных участков в целях организации использования лесов в соответствии с документами лесного планирования;

по определению качественных и количественных характеристик лесов;

по проектированию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов;

по закреплению на местности границ лесных участков.
 Федеральный центр как собственник имущества устанавливает:
 границы земель лесного фонда как объекта имущественных отношений, полномочия по распоряжению которым переданы региональным властям;
 правила ведения лесного хозяйства;
 правила финансирования лесного хозяйства;
 контроль за эффективным расходованием средств федерального бюджета при ведении лесного хозяйства субъектами РФ.
 6. Ответственность за ведение лесного хозяйства законодательно возложена на субъекты РФ.

Таблица 2

**Получение доступа к использованию лесов при заготовке древесины
 в Тюменской области**

Этап	До 31.12.2006 г.		С 01.01.2007 г.	
	Процедура	Исполнитель	Процедура	Исполнитель
1	Конкурс	Агентство лесного хозяйства по Тюменской области	Аукцион	Департамент лесного комплекса Тюменской области
2	Заключение договора аренды участка лесного фонда	Лесхоз (по месту расположения лесного участка)	Заключение договора аренды лесного участка	Департамент лесного комплекса Тюменской области
3	Разработка проекта организации лесопользования	Исключительно лесохозяйственные организации	Разработка проекта освоения лесов	Перечень лиц не ограничен
4	Государственная экологическая экспертиза проекта организации лесопользования	МПП РФ (Росприроднадзор по Тюменской области)	Государственная экспертиза проектов освоения лесов	Департамент лесного комплекса Тюменской области
5	Отвод лесных насаждений	Арендатор	Отвод лесных насаждений	Арендатор
6	Оформление лесорубочного билета	Лесхоз (по месту расположения лесного участка)	Предоставление лесной декларации	Арендатор
7	Разработка технологических карт на разработку лесосек	Арендатор	Разработка технологических карт на разработку лесосек	Арендатор
8	Заготовка древесины	Арендатор	Заготовка древесины	Арендатор

По состоянию на 01.07.2011 г. существующая модель организационной структуры управления лесами в Тюменской области не является оптимальной ввиду ее перегруженности на уровне региона, дублирования и недостатка функций на муниципальном уровне (табл. 3).

Таблица 3

Организационная структура управления лесами

Направления деятельности в лесном хозяйстве	До 31.12.2006 г.		С 01.01.2007 г.	
	Мероприятия	Лица, уполномоченные законодательством	Мероприятия	Лица, уполномоченные законодательством
Изучение и учет лесов	Лесоустройство	ФГУП «Рослесинфорг»	Лесоустройство	1. Федеральное Агентство лесного хозяйства. 2. Департамент лесного комплекса Тюменской области. 3. Лица, использующие леса.
	Учет лесного фонда	Лесхозы	Ведение государственного лесного реестра	1. Департамент лесного комплекса Тюменской области. 2. ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов».
	Лесопатологический мониторинг	ФГУ «Рослесозащита»	Лесопатологический мониторинг	ФГУ «Рослесозащита»
	Лесопатологическое обследование	ФГУ «Рослесозащита»	Лесопатологическое обследование	Департамент лесного комплекса Тюменской области
Регулирование использования лесов	Разработка и утверждение нормативных правовых актов	Министерство природных ресурсов РФ	Разработка и утверждение нормативных правовых актов	1. Федеральное Агентство лесного хозяйства. 2. Губернатор Тюменской области. 3. Тюменская областная дума. 4. Правительство Тюменской области. 5. Департамент лесного комплекса Тюменской области.

Окончание табл. 3

Направления деятельности в лесном хозяйстве	До 31.12.2006 г.		С 01.01.2007 г.	
	Мероприятия	Лица, уполномоченные законодательством	Мероприятия	Лица, уполномоченные законодательством
Охрана, защита и воспроизводство лесов	Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов	1. Лесхозы. 2. Лица, использующие леса.	Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов	1. ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов». 2. Лица, использующие леса. 3. Участники государственного заказа.
Контроль за использованием	Авторский надзор за проектами организации ведения лесного	ФГУП «Рослесинфорг»	Государственная инвентаризация	Федеральное агентство лесного хозяйства

лесов	хозяйства		лесов	
	Приемка качества работ при рубке спелых и перестойных лесных насаждений, охране, защите и воспроизводстве лесов	Лесхозы	Государственный лесной контроль и надзор	Департамент лесного комплекса Тюменской области
лесов	Проверка соблюдения Правил пожарной безопасности в лесах	Лесхозы	Государственный пожарный надзор в лесах	ГКУ ТО «Тюменское управление лесами»

Схема

2011

ее

Участники лесных отношений в Тюменской области

До 31.12.2006 г.

Управление

Лесхоз

Контроль

Лесхоз

Надзор

Ведение лесного хозяйства

Арендаторы, лесхозы (на лесных участках, свободных от аренды), ФГУ «Тюменская база авиационной охраны лесов»

С 01.01.2007 г.

Управление

Департамент лесного комплекса Тюменской области

Контроль

Департамент лесного комплекса Тюменской области

Надзор

Департамент лесного комплекса Тюменской области

Ведение лесного хозяйства

Арендаторы, ГП ТО (лесхозы) на лесных участках, свободных от аренды, ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов»

Правительством Тюменской области в 2007–гг. с учетом указанных выше направлений в организации использования лесов сформирована новая структура лесных отношений, где определены участники (см. схему).

В результате реформирования лесхозов, являвшихся до реформирования одновременно территориальными органами управления лесами по месту их расположения, которые выполняют надзор за лесами и осуществляют контроль за их использованием, создано 3 функционально разрозненных подразделения (66 территориальных единиц вместо 40):

10 областных государственных предприятий с производственными участками в 22 муниципальных образованиях Тюменской области;

государственное казенное учреждение Тюменской области, имеющее 22 обособленных подразделения-филиала в административных образованиях Тюменской области – ГКУ ТО «Тюменское управление лесами», которое осуществляет функции федерального государственного пожарного надзора, а также надзора за качеством работ при выполнении государственного заказа на ведение лесного хозяйства;

государственное бюджетное учреждение Тюменской области, имеющее 22 обособленных подразделения-филиала в административных образованиях Тюменской области – ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов»), которое выполняет работы по тушению лесных пожаров; осуществляет отдельные меры пожарной безопасности в лесах на территории Тюменской области; оказывает услуги департаменту лесного комплекса Тюменской области, связанные с документированием информации о лесах.

Помимо решения указанных выше задач, учредитель предоставил возможность ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов» осуществлять деятельность, приносящую доход при оказании спектра сервисных услуг лицам, использующим леса.

Следует отметить, что средства, которые зарабатывались лесхозами при проведении хозяйственной деятельности до их реформирования, в настоящий момент замещаются средствами областного бюджета [6].

При анализе финансовых потоков, инвестируемых в лесное хозяйство на лесных участках, не предоставленных в пользование, установлено, что в 2007–2011 гг. по сравнению с 2006 г. соотношение средств, вкладываемых государством в 1 га лесной площади, уменьшилось в 1,6 раза. Объясняется данный факт тем, что из источников финансирования лесного хозяйства исключались доходы реформированных лесхозов, которые до 2007 г. направлялись на финансирование лесного хозяйства.

По итогам 2009 г. доля федерального финансирования (без учета доходов лесхозов) по отношению к 2003 г. осталась фактически прежней (30,1 % – 2003 г., 36,0 % – 2009 г.).

В 2009 г. доля областного бюджета по сравнению с 2003 г. в части расходов на организацию использования лесов, включая ведение лесного хозяйства, увеличилась более чем в 1,6 раза и достигла 64,0 % (371,1 млн р.).

В настоящее время значительная часть расходов Тюменской области (52,7 %) приходится на финансирование деятельности ГКУ ТО «Тюменское управление лесами» и ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов».

Недостатки организационной структуры управления лесами в Тюменской области:

1. Функциональная перегруженность уполномоченного регионального органа власти в сфере лесных отношений ввиду отсутствия муниципальной составляющей в принятии управленческих, а также контрольных и надзорных решений, что не способствует эффективному использованию лесов.

2. Дублирование функций контроля и надзора на муниципальном уровне обособленными подразделениями департамента лесного комплекса Тюменской области – отделами и обособленными подразделениями ГКУ ТО «Тюменское управление лесами».

3. Отсутствие в организационной структуре лесных отношений учреждения, отвечающего за достоверность информации о лесах и способного осуществлять мониторинг за лесопользованием и его координацию в регионе в границах лесничеств, установленных государством при лесоустройстве, отсутствие научной деятельности, обосновывающей отдельные положения нормативных правовых актов Тюменской области, а также требований к охране, защите и воспроизводству лесов в лесохозяйственных регламентах лесничеств.

4. Уменьшение расходов федерального бюджета на ведение лесного хозяйства в связи с отказом государства от участия в хозяйственной деятельности.

Таким образом, в целях повышения эффективности использования лесов в Тюменской области организационная структура управления лесами на региональном уровне должна быть представлена уполномоченным органом государственной власти, на межмуниципальном – бюджетным учреждением, осуществляющим информационное обеспечение и координацию организации лесопользования, на муниципальном – казенными учреждениями как территориальными единицами управления, контроля и надзора при организации и ведении лесного хозяйства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лесной кодекс РФ: ФЗ № 200 от 4 дек. 2006.
2. Лесоустроительная инструкция: утв. приказом № 31 МПР РФ от 06.02.2008.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: ФЗ № 131 от 6 окт. 2003.
4. Правила проведения лесоустройства: утв. постановлением Правительства РФ № 377 от 18.06.2007.
5. Программа «Основные направления развития лесного комплекса Тюменской области на 2010–2012 гг.»: утв. распоряжением Правительства Тюменской области № 555-рп от 12.05.2010.
6. Стратегия развития лесного комплекса до 2020 г.: утв. приказом Минпромторга России и Минсельхоза России № 248/482 от 31.10. 2008.

Поступила 30.05.12